



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Steuerung der Zielerreichung
in den strategischen Geschäftsfeldern
I und Va der Bundesagentur für Arbeit

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Berichtsanlass	4
2	Wesentliche Ergebnisse: Bevorzugung „einfacher“ und Vernachlässigung „schwieriger“ Vermittlungen	5
3	Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit	8
4	Stellungnahme des BMAS	10
5	Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes	10

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ihre Zielerreichung steuert und welche Auswirkungen die Steuerung auf das Handeln der Agenturen für Arbeit (Agenturen) hat. Die Prüfung ergab im Wesentlichen Folgendes:
- 0.2 Die Agenturen konzentrierten ihre Vermittlungsbemühungen auf marktnahe Kunden mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer und guten Integrationschancen. Ferner setzten sie Schwerpunkte bei einfach zu besetzenden Stellen, um eine möglichst hohe Zahl erfolgreich besetzter Stellen zu erreichen. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, ihre Zielsteuerung zu verändern.
- 0.3 Die Bundesagentur hat für ihr Zielsystem einen Weiterentwicklungsbedarf erkannt und es um qualitätsorientierte Kennzahlen ergänzt. Die Teilindizes Quantität und Qualität bilden nun im Verhältnis 75 zu 25 die Grundlage, um die Leistung einer Agentur zu bewerten.
- 0.4 Zwischen Bundesagentur und Bundesrechnungshof besteht Einvernehmen darüber, dass die Weiterentwicklung des Zielsystems der Bundesagentur ein Schritt in die richtige Richtung ist. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

1 **Berichtsanlass**

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) führt über Ziele. Sie nutzt hierfür ein umfassendes Controlling- und Steuerungssystem. Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie die Bundesagentur ihre Zielerreichung steuert und welche Auswirkungen die Steuerung auf das Handeln der Agenturen für Arbeit (Agenturen) hat. Hierzu hat er örtliche Erhebungen bei sieben Regionaldirektionen und sieben Agenturen durchgeführt.

Nach unseren Feststellungen führt das Zielsystem der Bundesagentur zu Fehlsteuerungen. Die Fehlsteuerungen traten bei allen von uns geprüften Agenturen auf. Bisweilen kam es auch zu Manipulationen bei der Zielerreichung.

Im November 2012 haben wir dem Vorstand der Bundesagentur die Mitteilung über die Prüfung der Steuerung der Zielerreichung in den strategischen Geschäftsfeldern I (Integration und Leistungsgewährung Arbeitslosengeld 1) und Va (Markterschließung für Nichtleistungsempfänger/innen) zugeleitet. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das Bundesministerium der Finanzen haben wir mit Abdruck unterrichtet.

Das BMAS und die Bundesagentur nahmen zu der Mitteilung Stellung. Auch stellte die Bundesagentur in einem Gespräch mit dem Bundesrechnungshof am 3. Juni 2013 erste Überlegungen zur Weiterentwicklung ihres Zielsystems vor.

Am 24. Juni 2013 berichtete das Nachrichtenmagazin DER SPIEGEL über unsere Prüfung.¹ Daraufhin übersandten wir die Prüfungsmitteilung der Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, dem Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und den für den Einzelplan 11 zuständigen Berichterstatterinnen und Berichterstattern im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.

Die Prüfungsmitteilung und der Bericht im SPIEGEL wurden am 26. Juni 2013 im Haushaltsausschuss und im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages erörtert. Ferner war die Prüfungsmitteilung Gegenstand einer dringlichen Frage in der Plenarsitzung des Deutschen Bundes-

¹ „Mit allen Mitteln“ – DER SPIEGEL Ausgabe 26/2013 vom 24. Juni 2013, Seiten 30-36.

tages. Das BMAS – vertreten durch den Parlamentarischen Staatssekretär Herrn Brauksiepe – kündigte ohne Widerspruch des Plenums an, der Bundesrechnungshof werde dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages einen abschließenden Bericht zuleiten, in den die Stellungnahmen des BMAS und der Bundesagentur einfließen. Der Bundesrechnungshof hat die „Ankündigung“ als Bitte aufgefasst und legt den angekündigten Bericht hiermit vor.

Unserer Empfehlung folgend will die Bundesagentur ihr Zielsystem verändern. Im November 2013 hat sie uns umfassend über das veränderte Zielsystem informiert. Die Änderungen sollen ab dem Jahr 2014 gelten.

2 Wesentliche Ergebnisse: Bevorzugung „einfacher“ und Vernachlässigung „schwieriger“ Vermittlungen

(1) Konzentration auf Kunden mit guten Integrationschancen

Weil im Zielsystem die Integration jedes Arbeitsuchenden von gleicher Wertigkeit ist, unabhängig davon, ob seine Integrationschancen gut oder schlecht sind, konzentrierten die Agenturen ihre Vermittlungsbemühungen in erheblichem Maße auf Personen mit guten Integrationschancen (sog. „Creaming“). Sie wiesen darauf hin, dass bei marktnahen Kunden eine Integration mit geringem Aufwand möglich sei. Die Integration marktferner Kunden erfordere in der Regel einen hohen Einsatz an personellen und finanziellen Ressourcen.

Konzentration auf „Kurzläufer“

Je schneller Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden, desto höher ist die Zielerreichung im Indikator „abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger/innen“. Deshalb unterstützten die Agenturen Personen mit kürzerer Arbeitslosigkeit – sog. „Kurzläufer“ – deutlich intensiver als Personen, die über einen längeren Zeitraum nicht integriert werden können und ihren Arbeitslosengeldanspruch bis zum Ende ausschöpfen – sog. „Langläufer“. So legten sie in ihren Weisungen eine hohe Kontaktdichte in den ersten Monaten der Arbeitslosigkeit und eine geringere Kontaktdichte in den weiteren Monaten der Arbeitslosigkeit fest.

Die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme planten die Agenturen zumeist für marktnahe Kunden mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer

ein. Bei fortgeschrittener Arbeitslosigkeit bewilligten die Agenturen nur noch selten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

Insbesondere bei der Agentur mit der höchsten Zielerreichung stellten wir Manipulationen fest. Die Agentur setzte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gezielt ein, um zu vermeiden, dass Daten von Langzeitarbeitslosen in die Berechnung der Controllingdaten einfließen. Durch diese Maßnahmen verbesserten die Agenturen formal ihre Zielerreichung.

Konzentration auf einfach zu besetzende Stellen

Die Agenturen konzentrierten sich auf die schnell besetzbaren Stellen, um einen hohen Wert im Zielindikator „Anzahl erfolgreich besetzter Stellen“ zu erreichen. Für schwierig zu besetzende Stellen setzten sie in der Regel weniger Ressourcen ein. So führten sie weniger Bewerbersuchläufe durch und hatten weniger Kontakte zum Arbeitgeber.

Stellen bei Zeitarbeitsunternehmen machten über ein Drittel der erfolgreich besetzten Stellen aus, obwohl nur drei Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Zeitarbeit tätig sind.

Auch wenn die Zeitarbeit für viele Arbeitsuchende eine Möglichkeit darstellt, wieder in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, ist sie doch mit besonderen Risiken, wie einem geringeren Einkommen und einer höheren Entlassungswahrscheinlichkeit, verbunden. Die Bundesagentur berücksichtigte dies bei ihrer internen Zielsteuerung nicht.

Job-to-Job-Vermittlung

Als Job-to-Job-Vermittlung wird der unmittelbare, nicht durch Zeiten einer Arbeitslosigkeit unterbrochene Wechsel von einer Arbeitstätigkeit in die nächste bezeichnet. Hier stellten wir viele Fehlsteuerungen fest. Ein Teil der Maßnahmen diente nicht dem eigentlichen Ziel, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, sondern der Beeinflussung des Zielindikators, um die Zielerreichung der Agenturen zu verbessern.

Hierzu gehörten insbesondere:

- Konzentration auf Kunden mit guten Integrationschancen:
Für Kunden mit ohnehin guten Integrationsaussichten richteten die Agenturen einen sogenannten Sofortzugang ein. Ein Teil der Agenturen schloss Kunden mit Vermittlungshemmnissen, z. B. ältere Menschen

oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, vom Sofortzugang aus.

- Verbleibsklärung:

Häufig meldeten sich Job-to-Job-Kunden nach der ersten Arbeitsuchendmeldung nicht mehr bei der Agentur, z. B. weil ihr Beschäftigungsverhältnis verlängert wurde oder weil sie bereits – ohne Hilfe der Agentur – ein neues Beschäftigungsverhältnis gefunden hatten. Alle Agenturen bemühten sich um Informationen über den Verbleib dieser Kunden, damit sie die Ergebnisse in der Zielerreichung berücksichtigen konnten.

- Erfassung von Übertritten aus der Berufsausbildung in ein Arbeitsverhältnis:

Einige Agenturen sprachen Auszubildende kurz vor dem Abschluss der Berufsausbildung gezielt an, um sie zu einer Arbeitsuchendmeldung zu bewegen. Sie konzentrierten sich auf Branchen mit einem hohen Bedarf an Arbeitskräften. Ziel war, die wahrscheinlichen oder bereits feststehenden Übertritte der Auszubildenden in ein Arbeitsverhältnis als Job-to-Job-Integration zu erfassen.

- (2) Um unsere Feststellungen abzurunden, untersuchten wir die Integrationsbemühungen der Agenturen anhand einer Stichprobe von 695 Kundendaten-sätzen. Dabei zeigte sich eine negative Korrelation zwischen der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Intensität der Vermittlungsbemühungen. Zu Beginn der Arbeitslosigkeit erhielten die Betroffenen in der Regel ausreichende Unterstützung durch die Agenturen. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit gingen die Vermittlungsbemühungen der Agenturen immer mehr zurück.
- (3) Wir haben der Bundesagentur empfohlen, ihre Zielsteuerung zu verändern. Das Zielsystem muss den Blick wieder auf das eigentliche Ziel – Arbeitslosigkeit zu vermeiden und zu verkürzen – lenken. Die gesetzliche Aufgabe einer verstärkten vermittlerischen Unterstützung für Personen mit erschwerter beruflicher Eingliederung muss im Zielsystem Beachtung finden. „Creaming“ darf nicht belohnt werden. Wir halten es für unerlässlich, die Zielerreichung nicht nur quantitativ, sondern auch und vor allem qualitativ zu betrachten. Die Bundesagentur muss fachaufsichtlich sicherstellen, dass die Agenturen tatsächlich am Ziel – und nicht an einer rein rechnerischen Beeinflussung von

Kennzahlen – arbeiten. Manipulationen muss sie unterbinden. Das BMAS muss diesen Prozess begleiten. Es sollte dafür sorgen, dass die besondere Unterstützung von Personen mit erschwerter beruflicher Eingliederung im Zielsystem Berücksichtigung findet.

3 Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur sieht ihr Zielsystem im Einklang mit dem gesetzlichen Auftrag. Es habe einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg der Bundesagentur in den letzten Jahren geleistet und sei grundsätzlich gut geeignet, die Ziele der Arbeitsförderung in der operativen Arbeit der Agenturen abzubilden. Defizite bestünden in der Umsetzung des Führens über Ziele in den untersuchten Agenturen. Es gebe teilweise Anwendungsfehler und Fehlinterpretationen durch einzelne Führungskräfte und Vermittlungsfachkräfte. Aus den vom Bundesrechnungshof festgestellten Vorgehensweisen der Agenturen lasse sich aber kein generell missbräuchlicher Umgang mit dem Zielsystem erkennen. Die Bundesagentur teile nicht die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass sich die Vermittlung auf Kunden mit absehbar kurzer Dauer der Arbeitslosigkeit konzentriere. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu „Creaming“ und Diskriminierung bedeuteten nicht, dass ein generelles Problem des Steuerungssystems bestehe.

Allerdings enthalte jedes Zielsystem für Führungskräfte, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stets auch das Potential für Fehlinterpretationen und Fehlanreize. Eine vollständige Kontrolle des Verhaltens der Führungskräfte und Vermittlungsfachkräfte sei auch über ein weiterentwickeltes Zielsystem nicht möglich. Hier setze das Zusammenspiel von Fachaufsicht durch die Führungskräfte und Regionaldirektionen, Prüfungen durch die interne Revision sowie Beobachtung von datentechnischen Auffälligkeiten durch das Controlling an, um Missstände frühzeitig zu identifizieren.

Die Bundesagentur verkenne nicht den Weiterentwicklungsbedarf und habe ihr Zielsystem verändert. Sie teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, die Handlungen der Vermittlungsfachkräfte müssten der Integration von Kunden und nicht der Optimierung von Kennzahlen dienen. Die Hinweise des Bundesrechnungshofes zur Weiterentwicklung der Zielindikatoren habe

sie aufgegriffen.

Ab 2014 seien neben die quantitativen Indikatoren qualitätsorientierte Kennzahlen getreten. Diese würden in einem Teilindex Qualität zusammengefasst. Der Teilindex Qualität bestehe aus vier Messgrößen, die den folgenden Kundenkategorien zugeordnet seien:

Kategorie Arbeitnehmer:

- Anteil nachhaltiger Integrationen,
- Anteil Integrationen von Kunden mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von über sechs Monaten,

Kategorie Arbeitgeber:

- Anteil erfolgreich besetzter Stellen bei kleinen und mittleren Unternehmen,

Kategorie Jugendliche:

- Anteil von Einmündungen ohne und mit Hauptschulabschluss in den Bereichen SGB II und SGB III.

Die Teilindizes Quantität und Qualität würden im Verhältnis 75:25 (Quantität zu Qualität) im Gesamtindex SGB III zusammengeführt und bildeten die Grundlage, um die Leistung einer Agentur zu bewerten.

Ziel des weiterentwickelten Zielsystems sei es, die Integration von Kunden mit besonderem Unterstützungsbedarf im Zielsystem zu verstärken sowie Fehlsteuerungsanreize zu vermeiden. Für 2014 setze die Bundesagentur damit positive Anreize für die Organisation, die Arbeit vor Ort noch stärker nach qualitativen Gesichtspunkten auszurichten.

Die Bundesagentur sieht die Hinweise des Bundesrechnungshofes zur Weiterentwicklung des Zielsystems und zur Vermeidung von Fehlsteuerungsanreizen in der neuen Struktur in den wesentlichen Punkten gut aufgenommen.

Die Bundesagentur hat zugesagt, die Auswirkungen des neuen Zielsystems zu beobachten und zu evaluieren. Neben den Erkenntnissen aus der fachlichen Führung und der Internen Revision nutze sie hierzu auch die Ergebnisse einer beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Auftrag gegebenen Langzeitevaluation.

4 **Stellungnahme des BMAS**

Das BMAS begrüßt, dass die Bundesagentur ihr geschäftspolitisches Zielsystem durch qualitative Ziele ergänzt. Es sieht darin den Auftakt zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess. Die Beibehaltung des quantitativen Zielsystems mit verringerter Gewichtung sorgt für Stabilität im Steuerungssystem und schafft Sicherheit für die Belegschaft.

Das BMAS wird auch in Zukunft darauf hinwirken, dass das geschäftspolitische Zielsystem der Bundesagentur im Einklang mit den Zielen der Arbeitsförderung steht. Die Weiterentwicklung des geschäftspolitischen Zielsteuerungssystems soll durch die neue Rahmenzielvereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundesagentur flankiert werden. Diese soll bis Ende des Jahres 2014 abgeschlossen werden.

5 **Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes**

Der Bundesrechnungshof hält das Führen über Ziele grundsätzlich für ein wirksames und sinnvolles Instrument. Das Zielsystem der Bundesagentur ist dort fest etabliert und hat einen wesentlichen Einfluss auf das Handeln der einzelnen Dienststellen. Umso wichtiger ist es, dass es die richtigen Impulse gibt und Fehlsteuerungen nicht begünstigt.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Aufnahme von qualitativen Zielen in das Zielsystem der Bundesagentur den geeigneten Ansatz, um die gesetzliche Aufgabe einer verstärkten vermittelnden Unterstützung von Personen mit erschwerter beruflicher Eingliederung im Zielsystem zu verankern. Die Konzentration der Agenturen auf einfacher zu vermittelnde Kunden und einfacher zu besetzende Stellen dürfte sich für sie dadurch weniger „lohnen“.

Es verbleibt ein Dissens zwischen Bundesrechnungshof und Bundesagentur hinsichtlich der möglicherweise im quantitativen Zielsystem selbst liegenden und daher weiter wirkenden Ursachen der Fehlsteuerungen. Dieser ist vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung des Zielsystems zu betrachten. Es besteht Einvernehmen darüber, dass die Weiterentwicklung des Zielsystems der Bundesagentur ein Schritt in die richtige Richtung ist. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten und die weiteren Erkenntnisse der Bundesagentur sowie die Evaluation durch das IAB abwarten.

Das BMAS sollte die Weiterentwicklung des Zielsystems der Bundesagentur kritisch begleiten und darauf hinwirken, dass das Zielsystem im Einklang mit den Zielen der Arbeitsförderung steht.

Kammer

Schneider